

Um verwaltungsinterne Prozesse erfassen zu können und die oben erläuterten Problemlagen auf Führungskräfte fokussierender Surveys zu umgehen, soll in dieser Untersuchung ein anderer Weg eingeschlagen werden. Für die Ebene der Prozesse und *Outputs* scheint nicht die Wahrnehmung des obersten Leitungspersonals, sondern jene der Mitarbeiter im Vollzug von besonderem Interesse zu sein. Dies erfordert zwangsläufig, dass die Datenerhebung diese für die empirische *public management* Forschung unüblich Zielgruppe adressiert. Es werden hier nicht einzelne Führungskräfte stellvertretend für ihre Behörde, sondern eine größere Zahl unmittelbar mit dem Aufgabenvollzug befassten Verwaltungsmitarbeiter befragt. Konkret sollen die mit Vollzugsaufgaben befassten Mitarbeiter in spezifischen Verwaltungseinheiten – der kleinsten mit der Bearbeitung eines zusammenhängenden Themenfeldes befassten Einheit – als Informanten dienen. Diese Akteure sollen Auskunft über Organisationsmerkmale, Prozessdaten auf der Meso-Ebene der Verwaltungsführung sowie zu Verhalten und Performanz auf der Mikro-Ebene der Verwaltungseinheiten geben. Die in diesem Abschnitt vorstellte Herangehensweise ermöglicht eine Vergleichbarkeit der untersuchten Fälle sowie die Generierung eines “large N”-Datensatzes zur hypothesenleiteten Beantwortung der deskriptiven und analytischen Forschungsfragen. Um wie oben besprochen zum einen die Kontextvariablen möglichst konstant zu halten und zum anderen den *policy*-Effekt zu neutralisieren, ist ein Aufgabenfeld zu definieren, aus dem Organisationen als Untersuchungsfälle ausgewählt werden. Als solches Feld bietet sich die *Gewerbeaufsicht* an. Diese Auswahl und die vorgenommene Spezifizierung auf zwei Teilgebiete wird im Folgenden begründet.

## 5.2 Wahl des Untersuchungsfalls: Arbeitsschutz und Immissionsschutz

Wie oben ausgeführt, soll in Anlehnung an ein *most similar systems design* eine Reihe von schwer zu kontrollierenden Einflussfaktoren durch eine gezielte Fallauswahl konstant gehalten werden. Für die empirische Untersuchung wird ein Intrasystemvergleich angelegt, wozu innerhalb eines Föderalstaates ein zentralstaatlich reguliertes, jedoch auf subnationaler Ebene von Teilstaaten vollzogenes Politikfeld ausgewählt wird. Diese Auswahl wird in drei Schritten begründet: Als erstes ist ein Föderalstaat und seine Gliedstaaten festzulegen. Im Anschluss wird diskutiert, welche Art von *policy* – gemessen an ihrer Zielsetzung – für die Untersuchung besonders geeinigt ist. Darauf aufbauend kann im dritten und letzten Schritt die Auswahl des konkreten Politikfeldes (Gewerbeaufsicht) mit seinen Spezialgebieten Arbeits- und Immissionsschutz begründet werden.

Aufgrund ihres ausgeprägten Verwaltungsföderalismus (Art. 30, 83 GG) ist die Bundesrepublik Deutschland prädestiniert für die empirische Untersuchung. So fallen dem Bund im Rahmen der *Ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes*

(Art. 71, 73 GG) und der *Konkurrierenden Gesetzgebung* (Art. 72, 74 GG) weitreichende Gesetzgebungskompetenzen zu. Die Ausführung der Bundesgesetze als *eigene Angelegenheiten der Länder* (Art. 83, 84 GG) oder *im Auftrag des Bundes* (Art. 85 GG) durch die 16 Landesregierungen gestaltet sich hingegen „weitgehend hierarchiefrei“ (Döhler 2007: 217). So sind die Länder frei in der organisatorischen Gestaltung des Vollzugs und müssen *de facto* auch nicht bei einem offensichtlichen Regelverstoß mit Weisungen oder Zwangsmaßnahmen durch den Bund rechnen (vgl. Döhler 2007: 217). Wie die Entwicklung der letzten Jahre zeigt, nutzen die Landesregierungen diese Gestaltungsfreiheit in großem Maße im Vollzug der ihnen bundesgesetzlich übertragenen Aufgaben (vgl. Bogumil/Ebinger 2008a).

Die Bundesrepublik setzt sich aus sechszehn *Ländern* zusammen, wovon drei als Stadtstaaten und die restlichen dreizehn als Flächenländer bezeichnet werden. Die drei Stadtstaaten werden nicht in die Untersuchung einbezogen, da diese ertens nicht auf der Dichotomie *staatlich-kommunal* verortet werden können und zweitens die dort regelmäßige organisatorische Vermischung staatlichen und kommunalen Verwaltungsvollzugs einen Vergleich erschwert. Auch ohne die Stadtstaaten stehen mit den 13 Flächenländern noch genügend Vergleichsfälle als Grundlage für die empirische Analyse zur Verfügung.<sup>101</sup>

In einem zweiten Schritt ist nun zu klären, welcher *policy-Typ* für die Analyse besonders geeignet ist. Die Staatstätigkeitsforschung kennt diverse Kategorisierungsansätze (vgl. Windhoff-Héritier 1987). Lowi (1972) unterscheidet beispielsweise zwischen *distributiven*, *regulativen* und *redistributiven policies* und weist jedem dieser *policy*-Typen spezifische Muster im Prozess des *policy-making* wie auch der Implementationsphase zu. Der Prozess der Politikgestaltung ist für die vorliegende Untersuchung nicht weiter von Belang. Die Betrachtung von Implementationsmustern kann jedoch Hinweise darauf geben, welche Umsetzungsprobleme spezifischen *policy*-Typen zugeschrieben werden und so die Wahl eines Aufgabenfeldes erleichtern. In Anlehnung an Lowis' Thesen wird angenommen, dass *distributive policies* zwar eine geringe Zielgenauigkeit aufweisen, aufgrund ihrer meist klaren Anreizstrukturen jedoch weitgehend konfliktfrei umgesetzt werden können (vgl. Bogumil/Jann 2009: 176; Klenk/Nullmeier 2010: 281ff.). Dahingegen werden *regulativen* und *redistributiven policies* deutlich höhere Umsetzungsprobleme nicht nur aufgrund von Widerstand und Umgehungsstrategien der Zielgruppen, sondern auch aufgrund administrativer Defizite und einer Politisierung des Vollzugs zugeschrieben (vgl. Schneider et al. 2011: 429). Damit sind diese beiden Bereiche für die zu untersuchenden For-

101 Dieser Ansatz hat sich für die deutschen Länder in einer Vielzahl vergleichender wissenschaftlicher Analysen bewährt (vgl. m.w.V. Schmidt 1980; Wagschal 1996a,b; Seitz 2000; Hildebrand/Wolf 2008; Wagschal/Wenzelburger 2009; Freitag/Vatter 2008, 2010).

schungsfragen am geeignetsten, da der Einfluss struktureller Eigenschaften auf die Performanz von Verwaltungen in einem konflikthaften Umfeld deutlicher zu Tage treten sollte (vgl. Ebinger/Schmitt 2012: 104f.).

Für die endgültige Auswahl des *policy*-Typs kann auf empirische Befunde zurückgegriffen werden. Kuhlmann et al. (2011) zeigen in ihrer vergleichenden Studie zu Dezentralisierungseffekten, dass wesentliche Unterschiede zwischen den Einflussfaktoren der Leistung personenbezogener (primär redistributiver) Verwaltungszweige und technisch-planerischer (primär regulativer) Verwaltungszweige bestehen. Während erstere in ihrer Leistung stärker von äußerer Rahmenbedingungen wie Ortsnähe und der Einbettung in Koordinationsbeziehungen bestimmt werden, hängen zweitere stark von professionellen Entscheidungsräumen und dem Vorhandensein spezifischen fachlichen Know-hows ab (vgl. Kuhlmann et al. 2011: 284-286). Dieser Befund kann mit den spezifischen Eigenheiten und dem Kontext der Aufgabentypen erklärt werden, die unterschiedlichen *Organisationstypen* (Mintzberg 1979) entsprechen und unterschiedliche *Wissensformen* (Matthiesen 2005) erfordern. Die meist im Bereich sozialer Hilfen angesiedelten *redistributiven Aufgaben* sind hingegen oft stark nach Anspruchsgrundlagen und Lebensbereichen zersplittert (in Deutschland bspw. in fröhkindliche Förderung, Kinder- und Jugendhilfe, schulische Angelegenheiten, diverse Sozialhilfeangelegenheiten, Beschäftigungsförderung, Eingliederungshilfe etc.) und i.d.R. auf diverse Verwaltungseinheiten und Kostenträger verteilt. Trotz des u.U. hohen politischen Konfliktpotentials auf der (bundes-) politischen Makro-Ebene bleiben politische Einflussversuche von Landes- und Kommunalpolitik auf die Vollzugsebene eng begrenzt, insbesondere durch die gesetzliche Fixierung der Ansprüche und die Stärke der letztlich vollziehenden Wohlfahrtsverbände (Kuhlmann et al. 2011: 62-66). Die eigentliche Vollzugsqualität hängt jedoch vornehmlich davon ab, wie gut die Fragmentierung der Zuständigkeiten auf der Vollzugsebene überwunden werden kann. Hier ist insbesondere ein *institutionelles Wissen* und ein *Steuerungswissen* (vgl. Matthiesen 2006: 170-173; Heinelt 2009b: 358f.) jenes Schlüsselpersonals erforderlich, welches die Koordinationsbeziehungen zu den weiteren institutionellen Akteuren pflegt. Die restliche Vollzugsebene wäre in Mintzbergs Typologie der Organisationsstrukturen hingegen als *machine bureaucracy* zu kategorisieren (vgl. Mintzberg 1979). Dessen Arbeit sollte aufgrund ihres maschinenhaften Charakters, d.h. der *Häufigkeit* und *Standardisierung* der vollzogenen Verfahren, im Regelfall nur auf einer generellen Ebene über Globalziele, Spardruck oder Grundsatzvorgaben eine höhere *Politisierung* – i.S.d. Durchsetzung politischer Interessen gegen die Fachlogik – erfahren (Kuhlmann et al. 2011: 62-66).

Im Gegensatz dazu zeichnen sich komplexe *regulative Aufgaben* mit naturwissenschaftlich-technischem oder planerischem Charakter (Natur-, Gewässer- und Immissionsschutz, Arbeitsschutz, Raumplanung, Verkehrsplanung etc.)

durch eine hohe Bandbreite an Gegenständen aus, deren Bearbeitung auch auf der Vollzugsbene durch eine Fachausbildung erworbenes spezialisiertes *Expertwissen* erfordern (vgl. Heinelt 2009b: 358f.). Diese Aufgabenfelder entsprechen im wesentlichen Mintzbergs Modell einer *professional bureaucracy* (Mintzberg 1979: 256ff.). Aufgrund der u.U. großen Außenwirkung einzelner Entscheidungen ist hier die Gefahr einer *Politisierung* von Einzelfallentscheidungen sehr viel stärker gegeben als bei den personenbezogenen Aufgaben. Fehlender politischer Rückhalt für die professionellen Normen und ein Mangel an spezialisierten Personalressourcen beeinträchtigen hier unmittelbar die Qualität und Effizienz des Verwaltungsvollzugs (Ebinger 2009: 63-69; Kuhlmann et al. 2011: 119f.). Aufgrund dieser spezifischen Charakteristiken der beiden Aufgabenarten (redistributiv, regulativ) erscheint ein regulatives, technisch-planerisches Aufgabenfeld die geeignetere Wahl für die angestrebte Untersuchung, da hier weniger die Eigenheiten der Zuständigkeitsverteilung und mehr die organisationsspezifischen Strukturen und Prozesse die Leistungsfähigkeit der Verwaltung beeinflussen.

In einem dritten Schritt ist unter den bundesgesetzlich regulierten, regulativen technisch-planerischen und auf Landesebene vollzogenen Aufgabenfeldern das konkrete Untersuchungsfeld auszuwählen. Die in Frage kommenden Aufgabenfelder umfassen grob Verwaltungsaufgaben im Naturschutz, Gewässerschutz, Gewerbeaufsicht (Immissionsschutz und Arbeitsschutz), Raumplanung und Geoinformation. Der Komplex der *Gewerbeaufsichtsverwaltung* wird unter diesen Feldern als besonders geeignet betrachtet. Die *Gewerbeaufsicht* umfasst keinen monolithischen Aufgabenblock, sondern ist ein Sammelbegriff für ein heterogenes Aufgabenkonvolut (vgl. Kapitel 5.2.1). Diese Heterogenität widerspricht der Intention, eine starke Fokussierung in der Fallauswahl vorzunehmen, um den Einfluss von Kontextvariablen so gering wie möglich zu halten. Erst mit einer weiteren Eingrenzung des Untersuchungsfeldes auf die beiden Bereiche *Technischer Arbeitsschutz* und *Anlagenbezogener Immissionsschutz* wird das gesetzte Ziel einer fokussierten Fallauswahl erreicht. Die Wahl dieser zwei Subfelder als Untersuchungsbereiche der Gewerbeaufsichtsverwaltung bietet vier Vorteile:

(1) *Bundeseinheitliche Regelung*: Wie für das vorgeschlagene Forschungsdesign notwendig sind sowohl die Belange des Arbeits- als auch des Immissionschutzes bundesgesetzlich in einer überschaubaren Anzahl von Gesetzen geregelt. (2) *Hohe Varianz der Organisationsmodelle*: Der Vollzug des Technischen Arbeitsschutzes wie auch des Anlagenbezogenen Immissionsschutzes fällt ganz überwiegend<sup>102</sup> in die Zuständigkeit der Länder, welche dazu Ausführungsgeset-

102 Ausnahmen liegen nur dort vor, wo der Gesetzgeber explizit Bundesbehörden im Rahmen einer umfassenderen Zuständigkeit mit dem Vollzug betraut hat, bspw. das Eisen-

ze erlassen. Diese regeln Zuständigkeiten und die organisatorische Struktur des Verwaltungsvollzugs. Entsprechend stark variiert die Organisation der Aufgabenwahrnehmung von Land zu Land. In der klassischen Organisationsform der *Gewerbeaufsichtsverwaltung* werden Arbeitsschutz- und Immissionsschutz integriert in einer Verwaltungseinheit vollzogen. Obwohl es sich um getrennte Aufgabenfelder mit eigenständiger rechtlicher Grundlage handelt, existieren starke Verknüpfungen: Diese sind inhaltlicher Natur (schädliche Emissionen wirken zuerst auf die an der Anlage arbeitenden Beschäftigten), leiten sich aus einer Überschneidung des Adressatenkreises ab und finden sich schließlich in ähnlichen Arbeitsweisen. Vor allem aber bewirkt die gemeinsame Geschichte und die zumindest in der Vergangenheit existierende organisatorische Bündelung eine *Verschwägerung* der beiden Bereiche, die auch über die in vielen Ländern in den letzten Jahrzehnten vollzogene Aufteilung in eigenständige Arbeits- und Immissionsschutzbehörden hinausreicht. So teilen insbesondere die *Gewerbeaufsichtsbeamten* oder modern *Arbeitsschutz- und Umweltinspektoren* weitgehend Problemwahrnehmung und Fachsprache, professionelles Selbstverständnis und Korpsgeist, was auf diverse Faktoren wie etwa den distinguierenden technischen Ausbildungshintergrund der Mitarbeiter, die üblicherweise vorhandene Arbeits erfahrung in der Privatwirtschaft und die aufsichtsspezifische Fachausbildung zurückzuführen ist. Diese Ähnlichkeit sollte es ermöglichen, sowohl *Arbeitsschützer*, *Immissionsschützer* und in beiden Bereichen tätige *Gewerbeaufsichtsmitarbeiter* zu Prozessen und Performanz ihrer Verwaltungseinheiten zu befragen und die beiden Bereiche unabhängig von ihrer organisatorischen Anlagerung zu vergleichen. Ob die Vermutung einer Vergleichbarkeit zutrifft, kann mittels einer aufgabenbezogenen Kontrollvariable leicht getestet werden. Durch diese teilweise funktionale Differenzierung in den Ländern erhöht sich in Verbindung mit der vertikalen Differenzierung des Vollzugs über die vier grundlegenden Verwaltungsorganisationsmodelle die Zahl der theoretisch zur Verfügung stehenden (Gruppen von) Vollzugsbehörden (vgl. Kapitel 5.3.2.1). So sollte in der empirischen Analyse die Abdeckung aller Organisationsmodelle durch mehrere Länder auch bei Ausfall einzelner Länder gewährleistet sein. (3) *Hohe Fachkompetenz und Einschätzungsvermögen der Befragten*: Eine wesentliche Voraussetzung, um valide Daten zur Performanz des Verwaltungsvollzugs auf der Arbeitsebene zu gewinnen, ist eine hinreichende fachliche Kompetenz und Übersicht der befragten *street-level bureaucrats*. Im *Technischen Arbeitsschutz* und *Anlagenbezogenen Immissionsschutz* ist dies gegeben: Die im Vorfeld der quantitativen Untersuchung geführten Experteninterviews (vgl. Bogumil/Ebinger 2005; Bauer et al. 2007a; Ebinger 2009; Kuhlmann et al. 2011) zeigen, dass das

bahnbundesamt (EBArbSchV, AEG), Wasser- und Schiffahrtsämter (BinSchAufG). Diese Sonderfälle werden nicht betrachtet.

technische Aufsichtspersonal aufgrund seines qualifizierten Ausbildungshintergrunds, seiner i.d.R. anlagen- oder betriebsbezogenen Gesamtzuständigkeit sowie etablierter technischer Standards und anerkannter Vollzugspraxen des Fachs oft über eine deutlich höhere fachliche Kompetenz verfügt, als das meist fachfremden Leitungspersonal, dem sie unterstellt sind.<sup>103</sup> (4) *Hohe politische Salienz*: Die Tätigkeit von Arbeits- und Immissionsschutzverwaltungen weist eine hohe *politische Salienz* auf, d.h. sie steht aufgrund ihrer konfliktträchtigen Natur unter besonderer Beobachtung der Öffentlichkeit oder zumindest der Politik (vgl. Pollitt et al. 2004: 256f., 266; Elder/Page 1998; Gormley/Balla 2004). Dies ist auf den dilemmatischen Charakter ihrer Rolle zurückzuführen (vgl. Mayntz 1978; Bauer et al. 2007a; Ebinger/Bogumil 2008: 21f.): Einerseits sollen durch möglichst konsequente Überwachung und Normdurchsetzung die Gefahren für Mensch und Umwelt minimiert werden, andererseits sollen die in einem globalen Wettbewerb stehenden Unternehmen möglichst wenig belastet und nicht durch rigide Kontrollen sowie strenge Auflagen “gegängelt” werden. Die hohe Salienz dieser Aufgabenbereiche zeigt sich auch in ihrer Betroffenheit von den jüngeren Verwaltungsreformen der Länder (vgl. Ebinger 2009). In dieser Situation des *prinzipiell* hohen politischen Drucks kann analysiert werden, wie bestimmte strukturelle oder prozessuale Erklärungsfaktoren die Wahrnehmung der eigenen Handlungsspielräume der vollziehenden Verwaltung beeinflussen.

Die beschriebene Konstellation prädestiniert die Gewerbeaufsichtsverwaltung als Untersuchungsfall zur Beantwortung der hier gestellten deskriptiven und analytischen Forschungsfragen. Die Arbeits- und Immissionsschutzverwaltung dienen bereits häufiger als Referenzfälle für Analysen zur Funktionsweise der öffentlichen Verwaltung. Bisherige Studien konzentrieren sich jedoch primär auf qualitative Beschreibungen, so dass diese Untersuchung eine neue Sichtweise darstellt (vgl. Mayntz 1978; Windhoff-Héritier 1980; Dose 1997; Jost 1998; Lowry 1992; Pautz 2008). Im Folgenden soll kurz in Entstehungsgeschichte und Aufgaben der Gewerbeaufsicht eingeführt werden, um die charakteristischen Besonderheiten dieses Aufgabenfeldes zu verdeutlichen.

103 In Aufgabenfeldern, die durch hoch arbeitsteilige und standardisierte Masseverfahren geprägt sind, ist dies nicht der Fall (vgl. Kuhlmann et al. 2011). Der einzelne Mitarbeiter auf der Vollzugsebene ist hier oft verwaltungsfachlich geschult und/oder bearbeitet lediglich einen Teilschritt des Leistungserstellungsprozesses, so dass eine Gesamtbewertung des produzierten *Outputs* sowie der Strukturen und Prozesse kaum möglich ist.

### 5.2.1. Kurze Entstehungsgeschichte der Gewerbeaufsicht

Die Wurzeln der *Gewerbeaufsicht* liegen in der Boomzeit der Industrialisierung in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts. Sie spiegeln die Interessen des Feudalstaats – die Erhaltung der Wehrtauglichkeit der schon früh von prekären Arbeitsbedingungen gezeichneten Kinder und Jugendlichen sowie den Schutz der Arbeitskraft der Industriearbeiter. Da die Kommunen diese Vorgaben nicht durchsetzen konnten, wurde die Aufgabe des Arbeiterschutzes relativ schnell an staatliche Behörden übertragen (Weber 1988: 90ff.). Während schon 1884 der Grundstein für das noch heute existierende duale Aufsichtssystem staatlicher Gewerbeaufsicht (Arbeits- und Gesundheitsschutz) und branchenbezogener Berufsgenossenschaften (Unfallverhütung) gelegt wurde (vgl. Ayaß 2002: 410), dauerte es noch bis nach dem Zweiten Weltkrieg bis ein umfassender und prophylaktischer Arbeitsschutz gesetzlich verankert und auch tatsächlich vollzogen wurde. Seit den 1970er Jahren gewann zusätzlich eine unmittelbar soziale und mitarbeiterbezogene Perspektive an Bedeutung, so dass der *soziale Arbeitsschutz* (primär Arbeitszeitregelungen, Mutter- und Jugendschutz, Suchtprävention) (vgl. Leßwing et al. 2004) den technischen Arbeitsschutz ergänzt. Zur selben Zeit rückten auch Umweltschutzaspekte in das Bewusstsein der Öffentlichkeit, so dass sich der Bereich des *Anlagenbezogenen Immissionsschutzes* schnell zur gleichwertigen zweiten Säule innerhalb der Gewerbeaufsichtsverwaltung entwickelte. Eine Sensibilisierung für die Sicherheit von Konsumenten führte schließlich gegen Ende des 20. Jahrhunderts zur Profilierung der Sparte *Produktsicherheit* (Technischer Verbraucherschutz). Gleichzeitig rückten auch *psychische Belastungen* am Arbeitsplatz in den Fokus des sozialen Arbeitsschutzes.<sup>104</sup>

### 5.2.2. Aufgabenfeld Technischer Arbeitsschutz

Der Sammelbegriff Arbeitsschutz bündelt verschiedene Rechtsgrundlagen, welche die physische und psychische Unversehrtheit von Beschäftigten sicherstellen sollen. Dazu zählen vorrangig das Arbeitsschutzgesetz (Gesetz über die Durchführung von Maßnahmen des Arbeitsschutzes zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Beschäftigten bei der Arbeit (ArbSchG), das Arbeitssicherheitsgesetz (ASiG) und das Chemikaliengesetz (ChemG). Der Fokus der Untersuchung umfasst ausschließlich den Vollzug des Technischen Arbeitsschutzes, welcher vorrangig durch das Arbeitsschutzgesetz (ArbSchG) sichergestellt werden soll. Das ArbSchG regelt solche Gefährdungen von Beschäftigten.

104 Zur Entwicklung des Arbeitsschutzes in Deutschland vgl. Weber (1988), Simons (1997); zum Immissionsschutz vgl. Wietfeld (2003), Dose (1997: 135-197).